

Alvarez, María Teresa; Furió, María Estela; Coscio, Lucrecia Carmen; Morales Perrone, Cecilia Lorena; Muro, Daniela

Políticas y cuerpos normativos: Un par indivisible

V Jornadas de Sociología de la UNLP

10, 11 y 12 de diciembre de 2008

CITA SUGERIDA:

Alvarez, M.T.; Furió, M.E.; Coscio, L.C.; Morales Perrone, C.L.; Muro, D. (2008) Políticas y cuerpos normativos: Un par indivisible [en línea]. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica.

Disponible en:

http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5967/ev.5967.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

**V Jornadas de Sociología de la UNLP y
I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las
Ciencias Sociales**

**POLÍTICAS Y CUERPOS NORMATIVOS:
UN PAR INDIVISIBLE**

**María Teresa Álvarez
Estela Furió
Lucrecia Coscio
Cecilia Morales Perrone
Daniela Muro**

Universidad Nacional de Salta

**Mesa J 33: Sociología política de la educación. Políticas Educativas, Gestión
Institucional y Reformas**

POLÍTICAS Y CUERPOS NORMATIVOS: UN PAR INDIVISIBLE

“No sirve de nada comprometerse en grandes discusiones jurídicas sobre los méritos comparados de tal o cual ley. Se trata de abolir, pura y simplemente, una ley que, por su misma existencia, legitima las prácticas discriminatorias...” PIERRE BOURDIEU

INTRODUCCION

La serie de reformas educativas implementadas en Latinoamérica a partir de los años 90, incluyó al sistema educativo argentino que, en poco más de una década, fue objeto de dos leyes generales, otras dos sobre temas particulares (financiamiento y educación técnica) y una profusión de normativas menores y complementarias, no por ello menos importantes y decisivas para las políticas educativas nacionales.

Desde el discurso que justificó la reforma, la demanda de innovación y “buenas prácticas de gestión”, conjuntamente con la descentralización y la autonomía de las instituciones escolares, constituyeron lo que se consideró la estrategia clave para lograr la adecuación a las exigencias del mundo contemporáneo. Se buscaba mejorar así la calidad de la educación, con lo que se pretendió superar sus déficit principales, dando origen a la denominada “transformación educativa”

En el presente trabajo se intenta demostrar que las innovaciones generadas desde los cuerpos normativos que se sucedieron en el orden nacional y el que se encuentra en etapa de consulta en la provincia de Salta (anteproyecto de Ley de Educación) mantienen inalterables las políticas macro estructurales que sustentaron al sistema educativo desde sus orígenes. Las mismas se profundizaron a partir de la adopción del modelo neoliberal y de mercado vigente, contribuyendo así, al mantenimiento de la hegemonía de los grupos dominantes.

REFLEXIONES PREVIAS

En julio del año 1.884 se promulgaba la Ley N° 1.420 como respuesta a los intereses del Proyecto del 80' y resultaría ingenuo reivindicarla en nuestros días. Sin embargo, y a riesgo de caer en ciertos anacronismos, cabe destacar que la misma se diferencia de las Leyes N° 24.195 y 26.206. En aquel primer ensayo de organizar un Sistema Educativo, quedaron

claramente registrados los extensos y polémicos discursos que implicaban un debate necesario a una legislación tan ambiciosa. Asimismo, de la lectura del texto de la ley, surgen explícitos y claros los principios básicos organizadores que regirían la educación argentina durante más de cien años.

Luego de su vigencia más que centenaria, la sanción de la Ley Federal de Educación – N° 24.195 – en 1993, despertó en la población la esperanza de un cambio positivo en la materia, no sólo por su denominación de “Federal”, sino por haberse planteado como una Ley abarcadora de todo el sistema educativo nacional y, desde el discurso, con una visión renovadora de la educación.

Si bien la legislación marca los alcances y los límites de la acción administrativa del Estado (dándole sentido y dirección, a la vez que determina competencias y asigna prerrogativas y responsabilidades), en la evolución de la aplicación de la Ley Federal en los sistemas educativos jurisdiccionales, han intervenido factores de índole política no indicados por la ley, sino por la influencia de ciertas costumbres, ideas y aspiraciones impuestas por los grupos de poder, que se plasmaron consolidando esa hegemonía con la adhesión o no a la ley.

Esto implica considerar que la fuerza unificadora de una ley es relativa, porque su efectividad guardará relación directa con la consistencia y continuidad de la concepción política que le da origen, como así también la coherencia de la misma en su aplicación.

La demanda por una ley que asegurara la unificación del sistema no es nueva (y tampoco exclusiva de nuestro país). Ya por el año 1958, la UNESCO advertía que la realidad educativa de muchos países revelaba que la misma no obedecía a un desarrollo orgánico, porque aparecía como un conjunto heterogéneo, desarticulado y desconectado, recomendando la realización de esfuerzos articuladores (horizontales y verticales) y de especialización progresiva, mediante un planeamiento integral, el análisis de la realidad existente, la elaboración de un proyecto de reforma y la dotación de medios para verificar y evaluar los resultados que se obtengan.

Asimismo, se advertía la conveniencia de que cada país promulgara una ley orgánica de educación, seguida de una reglamentación que la complemente y le garantice flexibilidad, con organismos técnicos que aseguren un reajuste constante. Además, al propugnar el planeamiento integral de los sistemas, admitía variaciones regionales, evitando una rígida centralización y favoreciendo la integración cultural, política y económica propia de un sistema democrático.

En el caso argentino, la Ley Federal de Educación vino a aportar la “solución formal” a esa demanda, en una situación caracterizada por:

- * Ausencia de una ley de base para todo el sistema educativo.
- * Legislación independiente para cada nivel.
- * Fragmentación entre niveles.
- * Complejidad en el gobierno del sistema, a cargo de la nación, provincias, municipios y entidades privadas, más un sinnúmero de organismos diversos.
- * Superposición de dependencias en un mismo nivel y jurisdicción.
- * Falta de coordinación entre los organismos de gobierno del sistema, con distintos objetivos, métodos, criterios, estatutos, etc.
- * Variaciones en la organización, duración, contenidos, títulos, regímenes de evaluación, promoción, etc., generando problemas de coordinación y articulación.

Es así que, pese a las resistencias que provocó, la Ley Federal pareció destinada a cubrir un vacío al establecer, desde lo formal:

- * Nuevo rol del Estado y de la Sociedad Civil
- * Principios de política educativa nacional
- * Nueva estructura organizativa del Sistema Educativo
- * Extensión de la obligatoriedad escolar a 10 años
- * Nueva organización del gobierno de la educación
- * Concertación de los CBC para los diferentes niveles y jurisdicciones
- * Formación continua de los docentes
- * Institucionalización de sistemas de evaluación de la calidad
- * Orientaciones para la organización y gestión sobre criterios y prácticas democráticas y participativas
- * Incremento general del presupuesto educativo

A tan sólo trece años de su sanción, y menos aun de su aplicación, se advirtieron disfuncionalidades, incoherencias y anacronismos producto de la adopción diferenciada en las distintas jurisdicciones, como así también la persistencia de concepciones sobre la educación formal (nomenclatura, obligatoriedad, financiamiento, modalidades, entre otras), que se creían superadas por el sólo hecho de la imposición de la Ley, pero que llegaron a mostrar que el modelo trasplantado nunca llegó a adaptarse a la idiosincrasia nacional.

Argentina no escapó a una realidad que abarcó a diversos países latinoamericanos durante la década de los '90, signada por el modelo neoliberal, que en educación dio origen a la llamada “transformación educativa”. El mismo impuso al decir de Paviglianiti (1991: 31), “la concepción de subsidiariedad del rol del Estado... (que) tiende a colocar a la escuela pública

en un segundo plano...” a la vez que impone políticas de mercado a las prestaciones educativas.

La redefinición de las políticas, los cambios en el gobierno del sistema, la nueva estructura educativa y un conjunto de medidas legislativas complementarias (de orden nacional y provincial) modifican el panorama de la educación argentina y van generando una suerte de desorden, en tanto las diferentes jurisdicciones realizan sus propias adaptaciones locales, en función de adherir u oponerse a la política nacional, responder a demandas locales y a presiones del mercado laboral, disponer de recursos presupuestarios o recibir aportes nacionales para la adecuación a dicha transformación.

Llegado el año 2006, el gobierno nacional se expresa en el sentido que la Ley N° 24.195 resulta ya insostenible y plantea su derogación, sustituyéndola por la Ley N° 26.206 – de Educación Nacional.

La coyuntura de crisis por esos años, afectó de manera directa a las clases dirigentes, además de los ya afectados sectores populares. De este modo la opinión pública recoge el pensamiento de la clase política que explicita sus puntos de vista en expresiones tales como “los docentes tienen mala formación”, “todo tiempo pasado fue mejor”, “los chicos no estudian”, “los adolescentes no leen”, “los ingresantes no aprueban los exámenes”, “los padres no se preocupan por los chicos” y “la culpa la tiene la Ley”.

Como señala Tenti Fanfani (2003) “Más allá de los éxitos y fracasos de la reforma de la década pasada (descentralización y cambio de la estructura y contenidos de la vieja enseñanza media argentina) todavía no se ha logrado plasmar un nuevo modelo estable de oferta educativa”.

MARCO TEORICO

ACERCA DEL CONCEPTO DE LEY

¿De qué hablamos cuando hablamos de “ley”? A los efectos del presente trabajo se adhiere a los conceptos de Gramsci (1977: 93) en el sentido de concebir a las leyes, no sólo como “...directivas que deberían convertirse en normas de conducta para los demás, sino...(como) los instrumentos por medio de los cuales se “impondrán” las directivas y se producirá su ejecución...a la perfecta elaboración de las directivas corresponde una ordenación perfecta de los organismos de ejecución y comprobación y una preparación perfecta del consenso

“espontáneo” de las masas que deben “vivir” esas directivas, modificando sus propias costumbres, su voluntad y sus convicciones de acuerdo con ellas y con los fines que se proponen alcanzar”.

Además las “directivas” señaladas por el autor son una forma de “coerción económica (que) se disfraza muchas veces de razones jurídicas”. Al decir de Pierre Bourdieu (1999: 33 y 117) “El imperialismo se ampara en la legitimidad de ciertas instituciones”. Asimismo “Las leyes que emanan del Estado son, a su vez, productos históricos que expresan, a menudo en forma paradigmática, los rasgos de estas disputas y las propuestas hegemónicas de cada momento histórico” (Rigal – 2000: 69).

Los anteriores conceptos nos llevan a considerar la importancia que tiene el posicionamiento ideológico y político, al momento de legislar o de adoptar normas legales a nivel gubernamental, lo que, además, supone la adopción de un modelo de estado que sustenta aquellas decisiones.

ACERCA DEL CONCEPTO DE IDEOLOGIA

A los efectos del presente trabajo, la cuestión de la ideología resulta fundamental para sustentar las interpretaciones que se realizan. Asimismo, y dado su carácter polisémico, consideramos necesario abordar brevemente su conceptualización en este marco.

El término ideología fue acuñado, por el filósofo francés Destutt De Tracy (en *Elements d'ideologie*: 1801–1805) quien se refirió a una nueva ‘ciencia de las ideas’: ideo-logía. Según Kemmis este sentido de ideología respondía a una visión empírica de la ciencia.

En 1927 Marx publica ‘La Ideología Alemana’, en la que realiza una crítica a la filosofía hegeliana. Cabe aclarar que en el título del libro, subyace cierta desvalorización de lo ideológico. En 1929 Mannheim publica ‘Ideología y Utopía’ lo que conduce al estudio de la Sociología del conocimiento: el autor se refiere a las ideologías como estilos de pensamiento de grupos particulares. Sería una forma de conciencia ‘deformada’, lo que se asocia al ideal marxista de falsa conciencia.

Por otra parte, Gramsci trabaja la relación directa entre conciencia individual y estructura social, relacionando la ideología a los procesos y prácticas sociales. El autor denominó hegemonía ideológica a la ideología dominante en un momento histórico determinado. Este concepto implica un replanteo de las relaciones mecánicas que configuraban la concepción marxista de ideología, considerada como parte de la superestructura que, a su vez, está determinada económicamente por la estructura.

Althusser (2003), por su parte, sostiene que la estructura de toda sociedad está constituida por infraestructura o base económica (unidad de fuerzas productivas y relaciones de producción) y la superestructura que comprende las instancias jurídico política e ideológica. Los aparatos ideológicos del Estado: “funcionan masivamente por la ideología como forma predominante, pero utilizan secundariamente y en situaciones límite, una represión muy atenuada, disimulada, es decir simbólica”. Entre los AIE que reconoce el autor se incluyen la escuela, los medios de información y el aparato cultural, adherimos a esta clasificación, por su pertinencia con el presente trabajo.

Volviendo al pensamiento de Gramsci, se advierte que ideología y hegemonía están íntimamente relacionadas. El autor plantea el carácter ideológico de los procesos sociales y las prácticas y señala que la hegemonía como forma de control no constituye una mera inculcación ideológica sino que opera a través del consenso.

Al respecto resulta valiosa la expresión de este pensador “Se supone que el derecho es la expresión integral de la sociedad, lo cual es falso (...) el derecho no expresa a toda la sociedad (para la cual los violadores del derecho serían seres antisociales por naturaleza o disminuidos psíquicos), sino a la clase dirigente, que “impone” a toda la sociedad las normas de conducta que están más ligadas a su razón de ser y a su desarrollo. La función máxima del derecho es la de presuponer que todos los ciudadanos deben aceptar libremente el conformismo por él señalado, en cuanto todos pueden transformarse en elementos de la clase dirigente (Gramsci – 2003: 162). Siguiendo esta línea, se puede señalar, como lo hace Rigal, que el “modelo neo-neo”, en tanto expresión del neoliberalismo en materia económica (relaciones de mercado) y política junto al neoconservadurismo en materia social, es otra manifestación del discurso hegemónico, determinante de las políticas impuestas a la sociedad, que en el caso argentino contribuyen a develar las razones por las cuales el Estado pasa a desentenderse de sus responsabilidades en materia de servicios sociales y las traslada al sector privado o a las jurisdicciones políticamente más acotadas.

La adopción del modelo neo-neo trajo consigo consecuencias en diversas áreas de la vida social argentina, particularmente en la incorporación de ciertos conceptos cuyo significado inducía a pensar en cambios socio-culturales y políticos orientados hacia la modernización, pero que, en la real aplicación de las políticas llevó a una importante profundización de las desigualdades sociales y económicas, con la consiguiente exclusión de vastos sectores del acceso a las prestaciones elementales de salud, educación, vivienda, transportes o seguridad social.

OTROS CONCEPTOS

En materia educativa, la Ley Federal de Educación introdujo al lenguaje del sector conceptos tales como el de equidad, eficacia, eficiencia, gestión, calidad, descentralización, federalismo, a la vez que se impulsaron procesos de evaluación de la calidad educativa, capacitación docente, reorganización de las prestaciones educativas, incentivos económicos, transferencias de servicios y expansión de la educación privada, bajo la falacia de “servicios educativos de gestión estatal y de gestión privada”. Es importante destacar que el desentendimiento del Estado en materia educativa se fue acentuando y afectó en forma directa el financiamiento, los salarios docentes, las fuentes de trabajo, la infraestructura y, como consecuencia de todo ello, los niveles académicos de las escuelas.

Sin embargo, el discurso no abandonó conceptos referidos a algunos principios ya enraizados en la tradición de la educación argentina, tales como la educación universal, gratuita y obligatoria, la solidaridad, la unidad del sistema.

A los efectos de este trabajo se abordarán sólo algunas cuestiones que resultan representativas para entender la forma cómo la norma opera como sustento para la legitimación (más allá de la legalidad) de los procesos de imposición ideológica, a través de la adopción de políticas educativas.

Dice Apple (1995: 34) que “la sociedad que estructura la educación en función a los intereses de quienes tienen el poder encuentra en la educación un factor fundamental para la preservación del poder”.

Para iniciar la interpretación de los conceptos anteriores se abordará el par “Universalización y extensión de la obligatoriedad”. Al hablar de universalización se hace referencia a lo que, desde la Ley N° 1420 en Argentina, y luego en otros documentos nacionales e internacionales, tales como los producidos por Naciones Unidas en la década de los '80 o los del Banco Central, se denomina “educación para todos”, “equidad de los servicios educativos”, “acceso a la escuela a todos los niños en edad escolar”, etc. que, en realidad, por la forma como se implementó, llevó a la organización de un sistema educativo precisamente más inequitativo. Universalización, pues, se debe interpretar como la posibilidad de que el universo de niños y jóvenes en edad escolar pueda recibir educación de idéntica calidad, independientemente de la elección del establecimiento y de la ubicación geográfica del mismo.

La extensión de la obligatoriedad, que se advierte como una exigencia principalmente derivada de las demandas del mercado laboral, implica, a su vez, una ampliación de los

servicios educativos tanto en la organización curricular diversificada y enriquecida, como en la formación e incorporación de los docentes y en la mejora de infraestructura.

La extensión de la permanencia en la escuela, en gran número de establecimientos estatales se efectiviza a través de la obligatoriedad. La hoy denominada “contención” (que en definitiva sólo se expresa en la copa de leche o la ración diaria de comida) y la formación para trabajos de escasa demanda de formación, amplía la brecha entre ricos y pobres, favorece la expansión de la oferta de educación privada y profundiza la segmentación educativa, con sus consecuencias de marginalidad social. De este modo, más tiempo de escolaridad obligatoria no implica necesariamente ampliar prestaciones de calidad para toda la población, sino consolidar la segmentación educativa, tan claramente definida por Braslavsky y otros autores argentinos.

Las políticas de centralización, descentralización y recentralización, son otro tema de necesario abordaje, para entender la adopción del modelo neo-neo en la educación puesto que mientras los discursos de intelectuales cooptados por el modelo, presentan las principales problemáticas de la administración del sistema educativo a través de pares dicotómicos tales como centralización-burocracia y descentralización – democratización, se eluden las perspectivas críticas que tienden a interpretaciones sociopolíticas, sobre las tensiones entre Estado y Mercado como fuentes de regulación y control social.

Al hablar de autonomía es necesario comprender que los procesos de descentralización forman parte de las relaciones entre poder central y poder institucional y que las clases hegemónicas siguen controlando al Estado a través de nuevas formas de regulación.

Fuertes críticas a los defectos provocados por la centralización en la definición de políticas y la administración del sistema educativo argentino, precedieron a la toma de decisiones en dos aspectos:

- 1) En materia de transferencias de servicios a las provincias (cuyo origen se encuentra durante la Dictadura militar y que en época de la democracia se inició como una necesidad de “cierre de caja” del presupuesto nacional; y
- 2) El fortalecimiento del Consejo Federal de Educación como ámbito de “concertación” de políticas curriculares, modalidades de evaluación, diseños de carreras, innovaciones educativas y participación de actores sociales.

Los resultados de estas concepciones derivaron en políticas centradas en la eficacia de las escuelas más que en la responsabilidad del Estado, generándose una suerte de anarquía educativa, que favoreció la expansión de los servicios privados y el empobrecimiento de la educación pública, sobre todos para los más desfavorecidos.

El par autonomía - control central, merece también un breve análisis, ya que el Estado nacional llevó adelante políticas de delegación de competencias (expresadas en la Ley Federal de Educación), pero reservando para el poder central las políticas de control: operativos de evaluación de la calidad, líneas de financiamiento, promoción de proyectos, asignación de incentivos.

Los aspectos ya señalados no agotan la problemática. Sin embargo es posible resumir sus efectos en la dicotomía unidad – fragmentación.

El significado lingüístico de las palabras “unidad” y “unificado” resulta revelador de las intenciones que llevaron a su adopción.

Unidad se refiere a aquello que no puede dividirse sin que su esencia se destruya o altere. En este sentido, es sencillo comprender la importancia dada a esta característica del sistema educativo, pensado en la necesidad de consolidar el Estado nacional a partir de la educación común y homogeneizadora. Según Braslavsky (1985:15) “...unidad significa prestación de igualdad de oportunidades educativas para toda la población y articulación del conjunto de la prestación educativa.”

Unificado, por su parte, proviene precisamente de “unificar”, “hacer de muchas cosas una”, lo que daría sentido a la necesidad de superar la diversificación del sistema educativo (que en el caso de los efectos de la Ley Federal de Educación generó diferencias sustanciales en más de veinte jurisdicciones, con sus propias problemáticas en la materia), consideración presente en el Art. 5 de la Ley de Educación Nacional, en el que se expresa el rol del Estado nacional “con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades...”

El Art. 85, a su vez, se refiere a la “cohesión y la integración nacional”, pero no por ello significa necesariamente que esta referencia implique que sea el Estado el encargado de lograrla, a pesar de la explicitación de la norma. Ya Durkheim dijo que “no pertenece al Estado el crear esa comunidad de ideas y de sentimientos sin la cual no hay sociedad; debe ésta constituirse por sí misma, y el Estado sólo puede consagrarla, sostenerla, hacer que sea más consciente en los particulares” (1979:84)

Los aspectos ya señalados de la transferencia de las escuelas de la Nación a las Provincias y la denominada “adecuación curricular”, entre otras medidas que desnudan el desentendimiento del Estado Nacional por la prestación de educación pública, son algunos de los indicadores de dicha fragmentación.

Las políticas presupuestarias no están ajenas a ello, ni el otorgamiento de líneas de crédito provenientes de organismos internacionales que, como muy bien lo señala el Documento de Política del Banco Mundial – Educación Primaria – 1992 – Washington – requiere que “Los

gobiernos deben crear un entorno que promueva el desempeño competente a nivel de la escuela”, destacando además la excesiva centralización de algunos sistemas educativos y el riesgo de “limitar la capacidad de las escuelas para responder a las necesidades locales” (p. 30) para concluir en que “...los recursos estén adecuadamente equiparados en apoyo del desarrollo y el funcionamiento de escuelas eficaces”.

Sin embargo, como lo expresa Apple (1995: 34) “lo que ocurre en el interior de las escuelas no es el resultado de un proceso anónimo y neutral”.

POLÍTICAS Y CUERPOS NORMATIVOS: UN PAR INDIVISIBLE

Los conceptos desarrollados anteriormente sirven para intentar ahora, a través del análisis de la Ley N° 26.206 – de Educación Nacional - actualmente vigente, comprender la relación entre los cuerpos normativos y las políticas educativas, en tanto los primeros resultan un instrumento para justificar las últimas con la finalidad del mantener el poder hegemónico.

Este trabajo tiene la expresa intención de buscar continuidades y rupturas que surgen de la interpretación de los discursos y acciones políticas de consolidación del derecho inalienable de las personas, a recibir educación de calidad en el territorio de la República Argentina.

Resulta necesario trabajar en torno a la identificación de principios explícitos y/o subyacentes en las leyes, que permitan reconocer el modelo educativo que se sostiene; la estructura del sistema educativo argentino, como así también su nomenclatura; el rol del Estado y el papel de las jurisdicciones en la prestación de los servicios educativos.

Tal vez el aspecto más relevante de la sanción de una nueva Ley de Educación (con la consecuente derogación de la Ley Federal de Educación) es el relativo a la Estructura del Sistema Educativo Nacional, en cuanto a su organización y a su nomenclatura.

Como ya es sabido una de las modificaciones que evidencia la Ley Nacional de Educación, en sus Art. 16 y 17 es la extensión de años en la obligatoriedad del nivel medio y la denominación de Educación Primaria y Educación Secundaria en sustitución de “Educación General Básica” y “Educación Polimodal”, denominaciones que en los trece años de vigencia de la Ley Federal de Educación no alcanzaron a incorporarse conceptualmente en el sentido común de la gente.

Cabe aclarar que en el Anteproyecto de Ley de Educación Provincial, en el Art. 20 se reproduce el texto del Art.16, si bien aun está sin decidirse la duración de ambos niveles (siete más cinco años o seis más seis).

Respecto de la organización, la Ley Nacional ha incorporado “modalidades” del Sistema Educativo para “dar respuesta a requerimientos específicos de formación” explicitándose particularidades que habían sido suprimidas en la anterior Ley, tales como Educación Técnico Profesional, Artística, Rural. El caso de la Educación Técnica tiene otro referente legislativo (la Ley N° 26.058 - de Educación Técnico Profesional) que vino a llenar el vacío formativo en esa modalidad, producto de la reforma de 1993, de modo tal que su inclusión en la actual Ley convalida la importancia de la oferta educativa técnica, lo que amerita un tratamiento especial por sus implicancias político económicas.

La problemática de las modalidades presenta una especial particularidad en el caso del Anteproyecto de la Provincia de Salta, que en el Art. 19 señala la inclusión de la Educación Humanista Moderna. En los art. 46 y 47 se la detalla como una modalidad provincial, en los niveles primario y medio, con objetivos “centrados en la persona humana y su dignidad, con particular dedicación al estudio de la lengua y la cultura grecolatina, su desarrollo histórico y la presencia de sus valores en la cultura contemporánea”. Respecto del diseño curricular, prevé la “participación de las instituciones educativas de esta modalidad”, lo que implica una especie de endogamia, difícil de sustentarse, a la luz del discurso de la pluralidad y la participación.

Independientemente de las coincidencias o disidencias ideológicas que lo anterior plantee, el ejemplo presentado sirve para demostrar que el riesgo de fragmentación aun sigue latente, atentando contra la pretendida unidad.

En un tiempo previo a la sanción de la Ley N° 26.206 una fuente de la Casa Rosada indicaba que “La intención del Gobierno es asegurar un sistema educativo uniforme (hoy conviven más de 50 sistemas diferentes en todo el país), que asegure la igualdad en la calidad de enseñanza”.

En igual sentido que el señalado, expresiones del ex Ministro Daniel Filmus (tomadas de Radio Mitre - Programa “Magdalena Tempranísimo” - 23/05/2006, hs. 08:20) manifestaron casi idénticos conceptos: “principalmente en el tema de la homogeneidad y de la igualdad porque tenemos un país muy desigual, muy fragmentado, donde los chicos por vivir en lugares muy lejanos a veces salen aprendiendo mucho menos de la escuela”. “De lo que estamos hablando son de núcleos de aprendizaje comunes para todo el país”.

Por el mismo medio (Radio Mitre) el entonces ministro destacó que la norma (que ya estaba ingresando al Senado) apuntaba a “romper la fragmentación” provocada por “la aplicación de la Ley Federal” y señaló los principales beneficios de la ley impulsada por el Gobierno.

Los conceptos transcriptos obligan a hacer una reflexión acerca de la concepción vigente sobre “unidad” del sistema educativo y la fragmentación a la que llegó el mismo luego de la aplicación de la Ley Federal de Educación, a pesar de los términos del Art. 1°. Ello originó la necesidad de expresarlo como “estructura unificada”, en el Art. 15 de la Ley de Educación Nacional.

En el primer caso, se advierte únicamente la mención señalada y, en el Art. 12, una referencia a la articulación de los niveles, ciclos y regímenes especiales, a fin de “facilitar el pasaje y continuidad y asegurar la movilidad horizontal y vertical de los alumnos/as”.

En el segundo caso, la Ley N° 26.206 señala la necesidad de asegurar el “ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles...” a través de “una estructura unificada del Sistema Educativo Nacional”.

No obstante estos señalamientos, cabe destacar la contradicción que supone lo expresado en el Art. 134 – Título XII – Disposiciones Transitorias y Complementarias - que abre “dos opciones de estructura para los niveles de “Educación Primaria y Secundaria de la educación común”, planteadas como 6 más 6, o 7 más 5, de modo que queda sin definir “la ubicación del séptimo (7°) año de escolaridad”, otorgándose seis años “para que, a través de acuerdos entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación, se defina la ubicación del séptimo (7°) año de escolaridad”, de modo de asegurar la “unificación” expresada en otros artículos.

En general los Capítulos referidos a los tres primeros Niveles del Sistema Educativo merecen, en la Ley de Educación Nacional, un desarrollo más amplio y extenso que en la Ley Federal, señalándose en todos los casos, el concepto de “unidad pedagógica y organizativa”. Teniendo en cuenta lo ya señalado acerca del desconocimiento acerca del éxito o fracaso del cumplimiento de la obligatoriedad de diez años, cabe preguntarse si lo de “unidad” pedagógica no puede llegar a quedar en una expresión sin concretarse.

Es necesario señalar aquí la dificultad que puede llegar a plantearse acerca de la validez o legitimidad social y familiar de los seis o siete años de la escuela primaria, teniendo en cuenta la historia de la obligatoriedad escolar en nuestro país y las características geográficas y territoriales que pueden llegar a fortalecer y/o profundizar las diferencias entre servicios, en razón de la particularidad de las prestaciones.

El empleo de palabras tales como equidad, obligatoriedad, diálogo, pluralidad, integración, entre otras, de forma indiscriminada, sin compromiso ético, hace que las mismas sufran un vaciamiento de sentido, lo que favorece la aplicación de políticas ambiguas.

No se conocen datos estadísticos que den cuenta del grado de cumplimiento de la obligatoriedad de diez años de escolaridad. Sin embargo se la ha extendido a trece años (Art. 16) lo que convierte a la educación secundaria en obligatoria en toda su extensión (6 ó 5 años). Esto no garantiza que la obligatoriedad sea efectivamente universal, si se entiende por tal la cobertura a toda la población destinataria del servicio, en los años de duración de los niveles y en la edad prevista.

Con respecto al rol del Estado en materia de prestaciones educativas, ambas leyes (nacional y anteproyecto provincial) en el Capítulo referido a “Principios, Derechos y Garantías” expresan que “la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado”. No obstante esta definición, se equiparan las responsabilidades del Estado nacional y provincial con las de otras instituciones gubernamentales (municipios) y no gubernamentales (confesiones religiosas, organizaciones y familia) para el ejercicio del “derecho constitucional de enseñar y aprender”.

En el caso particular de la Provincia de Salta, se observan dos aspectos altamente significativos:

- 1) El fomento “...en las personas e instituciones (al) ejercicio del derecho a la creación de instituciones educativas...” (Art.8º inc. j)
- 2) la expresa obligatoriedad de la enseñanza religiosa que “integra los planes de estudio y se imparte dentro de los horarios de clase, atendiendo a la creencia de los padres y tutores...Los contenidos y la habilitación docente requerirán el aval de la respectiva autoridad religiosa” (Art. 28, inc. ñ).

Cabe destacar que la educación neutra o no confesional fue ampliamente discutida y finalmente aprobada al promulgarse la Ley N° 1420, a fines del siglo XIX. Para la mayor parte de las provincias del territorio argentino, éste es un debate que se dirimió hace más de 200 años. En Salta todavía no se logra separar al Estado de la Iglesia.

Los conceptos de educación de gestión estatal y de gestión privada se mantienen vigentes, lo que otorga una clara continuidad a la ideología subyacente en la Ley Federal de Educación, de retracción del Estado como principal prestador del servicio educativo, ya que se reserva el rol de regular los servicios y acciones educativas, que incluyen ambas prestaciones, en tanto se señala expresamente su papel en el reconocimiento, autorización y supervisión de la educación de gestión privada.

A este respecto, cabe señalar que con la creación del Consejo de Políticas Educativas, en el ámbito del Consejo Federal de Educación, se abre un nuevo espacio para la participación del sector de la educación privada, para presentar “opiniones y propuestas” (Art. 126 – inc. a).

CONCLUSIONES

La culpabilización a las leyes de la falta de políticas educativas y curriculares pertinentes y relevantes, acompañada de la sobredeterminación de la esfera educativa en los análisis sobre la crisis argentina, lleva a la dirigencia política a la adopción de medidas que podrían asimilarse a las de otras áreas de gobierno. Se las impone como tablas de salvación en momentos críticos, aun sin responder a necesidades reales del área de que se trate.

Las “rupturas” declamadas en el discurso oficial y plasmadas en la Ley N° 26.206 y en el Anteproyecto objeto de estudio en este trabajo, permiten advertir que aspectos tales como la extensión de la obligatoriedad escolar, el cambio de denominación de los niveles de educación primaria y secundaria, la “unificación” del Sistema, entre otros, resultan apropiaciones lingüísticas utilizadas en un contexto de pensamiento neoliberal y neoconservador que sostiene todo el texto legal.

Cabe pensar que si la función de la ley es legitimar los usos (una de las principales fuentes de la ley es la costumbre), sería lícito señalar que las leyes, en el fondo, están legitimando la diferenciación y fragmentación que tan bien sirve a los intereses del modelo imperante.

¿Se intenta transformar o reformar lo que se critica? ¿Son las rupturas expresadas verdaderos puntos de inflexión para marcar otros rumbos? ¿O son sólo continuidades que se plantean renovadas, pero que no dejan de ser continuidades en la sustancia? ¿Qué es lo que se cambia? ¿Se cambia para que todo siga igual?

BIBLIOGRAFÍA

Almandoz, M. R. (2000) “Sistema Educativo Argentino. Escenarios y Políticas” – Buenos Aires - Santillana -

Althusser Louis (2003) “Ideología y aparatos ideológicos del Estado”. Bs As. Nueva Visión.

Apple, M. (1995) “Programas conservadores y posibilidades progresivas: El conocimiento de las políticas generales del currículo y la enseñanza” – Rev Kikiriki – N° 35 – Pág. 34 – España.

Bourdieu, P. (1999) “Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal” – Barcelona - Anagrama

Braslavsky, C. (1985) “La discriminación Educativa en Argentina” – Buenos Aires - Miño y Dávila

Durkheim, E. (1979) “Educación y Sociología” – Bogotá - Linotipo

Gramsci, A. (1977) “Pequeña Antología Política” – Barcelona - Fontanella

(2003) “Notas sobre Maquiavelo. Sobre política y sobre el estado moderno” – Buenos Aires - Nueva Visión

Paviglianitti, N. (1991) “Neo-conservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina del’90” – Libros del Quirquincho – Buenos Aires

Rigal, L. (2004) – “El sentido de educar. Crítica a los procesos de transformación educativa en Argentina, dentro del marco Latinoamericano” – Buenos Aires – Miño y Dávila

Tenti Fanfani, E. (1977(2003) “La educación media en la Argentina: desafíos de la universalización” – OSDE - Altamira

Leyes Nacionales N° 1.420, N° 24.195 y N° 26.206

Anteproyecto Ley de Educación Provincial – Ministerio de Educación – Provincia de Salta – 2008

María Teresa Álvarez mtalvarezf@yahoo.com.ar

María estela Furió– efurio@gmail.com

Lucrecia Coscio: lucrecos@yahoo.com

Cecilia Morales Perrone – cecilia_lmp@hotmail.com